



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesnešu

Artūra Kuča un Gunāra Kusiņa

ATSEVIŠĶĀS DOMAS

Rīgā 2019. gada 30. maijā

lietā Nr. 2018-17-03

“Par Rīgas domes 2006. gada 7. februāra saistošo noteikumu Nr. 38 “Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” 459. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam, otrajam un trešajam teikumam”

1. Satversmes tiesa 2019. gada 16. maijā pieņēma spriedumu lietā Nr. 2018-17-03 “Par Rīgas domes 2006. gada 7. februāra saistošo noteikumu Nr. 38 “Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi” 459. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 105. panta pirmajam, otrajam un trešajam teikumam” (turpmāk – Spriedums). Apstrīdētā norma tika atzīta par atbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normām.

Savās atsevišķajās domās izmantosim Spriedumā lietotos saīsinājumus.

2. Piekrītam Spriedumā secinātajam, ka apstrīdētā norma ierobežo personai – azartspēļu organizētājam – Satversmes 105. pantā noteiktās pamattiesības. Tāpat Spriedumā pamatoti norādīts uz kritērijiem, kas pārbaudāmi, lai noskaidrotu, vai apstrīdētajā normā noteiktais pamattiesību ierobežojums ir attaisnojams.

Lai izvērtētu to, vai konkrētajā lietā apstrīdētajā normā noteiktais pamattiesību ierobežojums uzskatāms par noteiktu saskaņā ar likumu, bija citstarp jānoskaidro, vai Rīgas dome apstrīdēto normu izdevusi, pamatojoties uz likumā noteiktu pilnvarojumu, vai šī norma nav pretrunā ar likumiem un Ministru kabineta noteikumiem un vai tā ir pietiekami skaidra, lai adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus.

Nepiekrītam Spriedumā secinātajam, ka apstrīdētā norma ir izdota, pamatojoties uz likumdevēja piešķirto pilnvarojumu. Līdz ar to mēs nepiekrītam tam, ka apstrīdētajā normā noteiktais pamattiesību ierobežojums ir noteikts, pamatojoties uz likumu, un attiecīgi arī tam, ka apstrīdētā norma atbilst augstāka juridiska spēka tiesību normām.

Mūsu viedoklis ir balstīts uz turpmāk norādītajiem argumentiem.

3. Piekrītam Sprieduma 18. punktā secinātajam, ka likumdevējs atsevišķu jautājumu izlemšanu var nodot arī pašvaldību kompetencē, tomēr pašvaldības domei nav likumdevēja rīcības brīvības.

No likumības un varas dalīšanas principiem izriet, ka pašvaldībai ir tiesības izdot saistošos noteikumus tikai likumā noteiktos gadījumos, likuma ietvaros, un tie nedrīkst būt pretrunā ar Satversmes normām, kā arī citām augstāka juridiska spēka tiesību normām (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.1. un 14.3. punktu*). Saistošie noteikumi ir pašvaldības domes izpildu varas instruments, ar kura palīdzību dome var organizēt savu autonomo funkciju izpildi un noregulēt citus jautājumus, ja likums vai Ministru kabineta noteikumi ir pašvaldību tam pilnvarojuši (*sk. Satversmes tiesas 2018. gada 15. novembra sprieduma lietā Nr. 2018-07-05 15.2. punktu*). Satversmes tiesa, analizējot Ministru kabineta izdotos aktus, ir vairākkārt atzinusi, ka pilnvarojumam regulēt noteiktu jomu, ko likumdevējs dod citai institūcijai, ir jābūt pietiekami skaidram un precīzam (*sal. sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu un 2018. gada 18. oktobra sprieduma lietā Nr. 2017-33-03 14. punktu*). Tāpat Satversmes tiesa arī norādījusi, ka šīs atziņas attiecināmas arī uz pašvaldības izdotajiem aktiem *ultra*

vires doktrīnas ietvaros (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 14.3. punktu*).

Lai noskaidrotu, vai pašvaldības saistošo noteikumu normā paredzēts personas pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu, Satversmes tiesai bija jānoskaidro pašvaldībām normatīvajos aktos noteiktā pilnvarojuma apjoms. Lai to noskaidrotu, jāņem vērā visi normatīvie akti, kas regulē konkrēto jautājumu.

Piekrītam tam, ka likums “Par pašvaldībām”, normatīvie akti teritorijas plānošanas jomā un Vēsturiskā centra aizsardzības likums veido vienotu tiesiskā regulējuma sistēmu un no tiem izriet pašvaldības tiesības plānot savas teritorijas attīstību un noteikt teritorijas izmantošanas aprobežojumus un ka, noskaidrojot pašvaldībām dotā pilnvarojuma apjomu, vērā ņemams ir arī azartspēļu organizēšanas tiesiskais regulējums.

Tomēr gadījumos, kad pašvaldībai dotā pilnvarojuma apjoms izsecināms no vairāku likumu normām, ir svarīgi noskaidrot, vai un kuras normas uzskatāmas par speciālām normām attiecībā pret pārējām likumu normām, no kurām ir atkarīgs pilnvarojuma apjoms.

4. Normatīvie akti teritorijas plānošanas jomā noteic principus, pēc kuriem veicama teritorijas plānošana, un pašvaldību kompetenci teritorijas plānošanas jomā, tostarp vispārīgi paredz pašvaldības tiesības noteikt teritorijas izmantošanas nosacījumus un aprobežojumus. Likumdevējs ir devis pašvaldībai plašu rīcības brīvību, plānojot teritorijas attīstību (*sk. Satversmes tiesas 2008. gada 12. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-05-03 15.3. punktu*). Vēsturiskā centra aizsardzības likuma normās, kas attiecas uz Vēsturiskā centra teritorijas plānošanu, papildus ir noteikti kritēriji, kas pašvaldībai jāņem vērā, izstrādājot tieši Vēsturiskā centra lokālplānojumu. Minētie normatīvie akti satur vispārīgu regulējumu par pašvaldības tiesībām pie noteiktiem nosacījumiem ierobežot dažādus teritorijas izmantošanas veidus. Savukārt Azartspēļu likums, kas regulē azartspēļu organizēšanas kārtību, azartspēļu pakalpojumu sniegšanas kārtību un citus ar azartspēlēm saistītus jautājumus, satur likumdevēja formulētu regulējumu par pašvaldību kompetences apjomu tieši azartspēļu organizēšanas kontroles jomā.

Azartspēļu likuma mērķis ir nodrošināt sabiedrības interešu un spēlētāju tiesību aizsardzību. Šajā likumā citstarp ir regulēta azartspēļu un izložu organizēšanas un azartspēļu pakalpojumu sniegšanas kārtība. Tajā ir noteikti arī azartspēļu organizēšanas ierobežojumi. Proti, Azartspēļu likuma 41. panta pirmajā daļā ir noteikti nosacījumi, kuriem pastāvēt azartspēļu organizēšana ir aizliegta, bet tā paša panta otrajā daļā pats likumdevējs ir noteicis konkrētas vietas, kurās nav atļauts organizēt azartspēles.

Azartspēļu likuma 42. pantā ir noteiktas pašvaldību tiesības azartspēļu organizēšanas kontroles jomā. Atbilstoši šā panta otrajai un trešajai daļai pašvaldība, saņemot iesniegumu par azartspēļu organizēšanu tādā vietā, kurā tas ir aizliegts atbilstoši šā likuma 41. panta otrajai daļai, atsaka atļaujas izdošanu. Savukārt tad, ja azartspēļu organizēšana attiecīgajā vietā nav aizliegta saskaņā ar likuma 41. panta otro daļu, pašvaldības dome katrā konkrētajā gadījumā lemj par atļauju organizēt azartspēles un pirms lēmuma pieņemšanas izvērtē to, vai azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā nerada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu. Turklāt likumdevējs ir noteicis, ka pašvaldības atļauja nav nepieciešama kazino atvēršanai četru un piecu zvaigžņu viesnīcās. Atbilstoši Azartspēļu likuma 42. panta sestajai daļai pašvaldības dome ar motivētu lēmumu ir tiesīga atcelt jau izsniegtu atļauju atvērt kazino, spēļu zāli, bingo zāli, totalizatoru vai derību likmju pieņemšanas vietu un organizēt attiecīgās azartspēles konkrētajās telpās, ja azartspēļu organizēšana konkrētajā vietā rada būtisku valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interešu aizskārumu.

Uzskatām, ka tādējādi likumdevējs Azartspēļu likuma 42. pantā ir skaidri noteicis pašvaldībai konkrētas tiesības azartspēļu regulēšanā, proti, pašvaldībai ir paredzētas vienīgi tiesības izdot individuālas atļaujas katrā konkrētajā gadījumā, ievērojot likumdevēja noteiktos kritērijus, pēc kuriem pašvaldībai jāvadās.

Par to visupirms liecina azartspēļu normatīvā regulējuma vēsture un attīstība. Saskaņā ar likuma "Par izlozēm un azartspēlēm", kas bija spēkā līdz 2005. gada 31. decembrim, 20. panta pirmo daļu pašvaldībām bija tiesības noteikt teritorijas, kurās nedrīkst atrasties azartspēļu nami. Savukārt, pieņemot Azartspēļu

likumu, likumdevējs izšķīrās par jaunu regulējumu. Tika apspriesti dažādi iespējamie risinājumi, tai skaitā pašvaldības pilnvaras noteikt teritorijas, kurās azartspēles ir aizliegtas [*sk., piemēram, Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas apkopotos priekšlikumus likumprojekta "Azartspēļu un izložu likums" (reģ. nr. 1419) izskatīšanai 2. lasījumā. Pieejami: https://www.saeima.lv/L_Saeima8/lasa-dd=LP1419_2.htm, kā arī 8. Saeimas 2005. gada 17. novembra sēdes stenogrammu. Pieejama: http://www.saeima.lv/steno/2002_8/st_051117/st1711.htm]. Taču, balsojot par priekšlikumiem, kas paredzēja pašvaldības pilnvaras noteikt teritorijas, kurās azartspēles ir aizliegtas, Saeima tos noraidīja. Kā secināts arī Sprieduma 18.4. punktā, Saeima atbalstīja citu redakciju, saskaņā ar kuru azartspēļu organizēšanas kontrole ir valsts kompetencē un pašvaldībai ir jāizvērtē iedzīvotāju interešu aizskāruma būtiskums, pieņemot katru individuālo lēmumu par atteikšanos izsniegt atļauju atvērt spēļu zāli un organizēt azartspēles attiecīgajās telpās vai par šādas atļaujas atcelšanu.*

No minētā, mūsdiā, izriet secinājums, ka pašvaldībai kopš 2006. gada 1. janvāra vairs nav tiesību šo jautājumu regulēt ar normatīvu aktu. Gan Azartspēļu likums, gan tā 42. pants vēlāk tika vairākkārt grozīts, tomēr likumdevējs joprojām ir saglabājis tādu regulējumu, ka pašvaldība pieņem individuālus aktus, nevis nosaka teritorijas, kurās drīkst vai nedrīkst organizēt azartspēles.

Tātad saskaņā ar Azartspēļu likuma normām pašvaldības nav tiesīgas regulēt jautājumu par azartspēļu organizēšanu ar normatīvo aktu, kurā būtu noteikta vispārēja atļauja vai aizliegums azartspēļu organizēšanai. Tādējādi secināms, ka, lai gan pašvaldībām piemīt plaša rīcības brīvība teritorijas plānojuma jomā, Azartspēļu likuma regulējums ierobežo šo rīcības brīvību attiecībā uz konkrētu jomu. Tādēļ no teritorijas plānošanas viedokļa Azartspēļu likuma regulējums par pašvaldību kompetenci azartspēļu organizēšanas kontroles jomā ir uzskatāms par speciālo regulējumu, kas neļauj pašvaldībām regulēt azartspēļu organizēšanu tās teritorijā ar saistošiem noteikumiem, tai skaitā ar teritorijas plānojumu. Arī Saeima savā viedoklī norāda, ka pašvaldībai piešķirtais deleģējums nevar tikt interpretēts tik plaši, ka no Vēsturiskā centra likuma izrietētu pašvaldības

tiesības regulēt visus aspektus, kas varētu ietekmēt iedzīvotāju uzturēšanos Rīgas vēsturiskajā centrā un tā aizsardzības zonā. Saeima arī uzsver, ka pašvaldībai ir dota plaša rīcības brīvība attiecībā uz pamatojumu azartspēļu organizēšanas atļaušanai vai liegšanai katrā konkrētajā gadījumā, tomēr likumdevējs ir izšķīries par attiecīgā lēmuma formu, proti, noteicis, ka tam jābūt motivētam lēmumam, kas pārsūdzams tiesā (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 62.–67. lp.*).

Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatām, ka no tiesiskā regulējuma neizriet pilnvarojums pašvaldībai ar teritorijas plānojumu noteikt aizliegumu azartspēļu organizēšanai attiecīgajā teritorijā.

5. Nevaram piekrist secinājumam, kas ietverts Sprieduma 18.5. punktā: ja jau pašvaldībai ir piešķirtas tiesības ar individuāliem lēmumiem liegt azartspēļu organizēšanas vietu ierīkošanu savā teritorijā, tad vēl jo vairāk pašvaldībai ir tiesības tās teritorijas plānojumā noteikt attiecīgus teritorijas izmantošanas aprobežojumus saskaņā ar teritorijas plānošanas tiesisko regulējumu.

Individuālie un normatīvie tiesību akti ir būtiski atšķirīgi, tāpat arī būtiski atšķiras to kontroles mehānisms, uz kuru norādīts Spriedumā. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka pamattiesības drīkst ierobežot vienīgi ar likumu vai pamatojoties uz likumu, kas skaidri nosaka pamattiesību ierobežojuma apjomu un robežas. Nav pieļaujama pamattiesību ierobežojuma noteikšana bez skaidra likumdevēja pilnvarojuma (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu un 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 15.2. punktu*).

Tas vien, ka likumdevējs piešķīris pašvaldībai tiesības izdot tādus individuālus aktus kā atļaujas, pats par sevi neļauj izsecināt arī pašvaldības tiesības to pašu jautājumu regulēt ar saistošajiem noteikumiem, piemēram, teritorijas plānojumu, īpaši situācijās, kad Saeima ir apspriedusi iespēju šādas tiesības deleģēt pašvaldībām, bet ar balsojumu to noraidījusi. Šajā gadījumā nevar uzskatīt, ka pašvaldībai būtu pilnvarojums izdot normatīvos tiesību aktus azartspēļu organizēšanas jautājumos. Turklāt attiecīgi formulētā Satversmes tiesas atziņa, kas ietverta Sprieduma 18.5. punktā, varētu dot pamatu secinājumam, ka visos

gadījumos, kad pašvaldībām likumā ir noteiktas tiesības katrā konkrētajā gadījumā pieņemt individuālus administratīvos aktus, tām vienlaikus ir tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu ar saistošajiem noteikumiem. Šāda izpratne par pašvaldību tiesībām citstarp teritorijas plānošanas jomā padara par praktiski neiespējamu to, ka likumdevējs nosaka pašvaldībām pilnvarojumu ar šaurāku tvērumu, ik reizi neparedzot likumā tiešu aizliegumu pieņemt saistošos noteikumus attiecīgajā jomā.

Uzskatām, ka atbilstoši likuma virsvadības principam no likumā skaidri noteiktajām pašvaldības tiesībām pieņemt individuālus administratīvos aktus nevar tikt atvasinātas daudz plašākas, likumdevēja neparedzētas un turklāt likumdošanas procesā noraidītas pašvaldību tiesības regulēt attiecīgo jomu ar saistošajiem noteikumiem.

6. Sprieduma 18.5. punktā ir secināts, ka azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšana pašvaldības teritorijas plānojumā un individuālu lēmumu pieņemšana attiecībā uz konkrētām azartspēļu organizēšanas vietām ir tādi risinājumi, kas viens otru nevis izslēdz, bet gan papildina. Šis secinājums Spriedumā pamatots vienīgi ar apgalvojumu, ka abi minētie tiesiskie risinājumi var darboties līdztekus un nodrošināt jēgpilnāko azartspēļu organizēšanas vietu izplatības kontroles sistēmu.

Nevaram piekrist tam, ka tikai tāpēc vien, ka vispār ir iespējami dažādi līdzekļi azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšanai, pašvaldībai būtu rīcības brīvība izvēlēties jebkuru no šiem līdzekļiem. Šādu secinājumu nevar izdarīt, nedz izmantojot sistēmiskās, nedz arī teleoloģiskās interpretācijas metodi, uz kuru norādīts Spriedumā.

Demokrātiski leģitimēta institūcija, kas tiesīga pieņemt tiesību normas, ir likumdevējs, tāpēc arī likumdevēja griba ir nozīmīga, šīs tiesību normas interpretējot. Tiesību piemērotājs, interpretējot tiesību normu, var izmantot dažādus līdzekļus, lai noskaidrotu tās saturu, tomēr tam jārikojas metodoloģiski, lai nepārkāptu varas dalīšanas principu (*sk.: Sales P. Legislative Intention, Interpretation, and the Principle of Legality. Statute Law Review, 2019, Vol. 40,*

No. 1, p. 60). Likumdevēja griba ir nozīmīga, vērtējot pašvaldībām likumā noteiktā pilnvarojuma robežas, it īpaši konkrētajā gadījumā, kad likumdošanas procesā šis jautājums ir analizēts.

Gadījumā, kad likumdevējs speciālajā normā ir tieši regulējis kādu jautājumu citādi nekā vispārējās normās, nav pamata piemērot vispārējo regulējumu. Attiecīgi nevar atvasināt pašvaldības pilnvarojumu no normām, kas paredz vispārīgu rīcības brīvību, ja likumdevējs Azartspēļu likumā ir konkrēti noteicis pašvaldību kompetenci azartspēļu organizēšanas kontroles jomā. Turklāt tas, ka likumdevējs ir paredzējis konkrētu kārtību azartspēļu organizēšanas ierobežojumu noteikšanai, nav pretrunā arī ar īpašo Vēsturiskā centra aizsardzību. No Vēsturiskā centra aizsardzības likuma izrietošās prasības pašvaldībai joprojām jāņem vērā, pieņemot individuālus administratīvos aktus.

Spriedumā citstarp atzīts, ka azartspēļu organizēšanas ierobežojuma kā teritorijas izmantošanas aprobežojuma noteikšana pašvaldības teritorijas plānojumā nodrošina paredzamību gan komersantiem, gan iedzīvotājiem un sabiedrībai kopumā lielākā mērā nekā individuālo atļauju sistēma. Tāpat Spriedumā secināts, ka konkrētajā situācijā ar spēļu zāļu ierīkošanas ierobežojumu noteikšanu Vēsturiskā centra plānojumā un individuālu lēmumu pieņemšanu atbilstoši Azartspēļu likuma 42. panta sestajai daļai iespējams sasniegt lietderīgāko un taisnīgāko, kā arī tiesību sistēmai visatbilstošāko rezultātu.

Satversmes tiesa vairākkārt secinājusi, ka izšķiršanās par politiski lietderīgāku risinājumu visupirms ir tieši demokrātiski leģitimēta parlamenta pienākums (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 7. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 19.4. punktu*). Tiesa lietu ir tiesīga izvērtēt tikai tiktāl, ciktāl uz to iespējams attiecināt tiesību (juridiskos) argumentus, tos atdalot no tiesībpolitiskiem argumentiem. Par jautājumiem, kuru izlemšanai nav noteikti pietiekami stingri juridiskie standarti, bet kuros izdarāmie secinājumi pārsvarā ir atkarīgi no politiskās lietderības, jālemj demokrātiski leģitimētiem, politiskiem valsts orgāniem, pirmām kārtām – likumdevējam (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 3. februāra sprieduma lietā Nr. 2011-11-01 11.2. punktu*). Tiesībpolitiskie apsvērumi nosaka sasniedzamo mērķi, t. i., vispārēja rakstura ekonomiskās,

politiskās vai sociālās izmaiņas. Savukārt juridisko apsvērumu rezultāts ir noteikumi, kas jāievēro nevis tādēļ, ka tie paši par sevi nodrošinātu vēlamo ekonomisko, politisko un sociālo situāciju, bet gan tādēļ, ka to prasa tiesiskums (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 19. novembra sprieduma lietā Nr. 2013-09-01 10. punktu*).

Uzskatām, ka, Sprieduma 18.5. punktā ietvertie secinājumi par pašvaldībām dotā pilnvarojuma raksturu ir balstīti citstarp uz tādiem argumentiem, kurus nevar uzskatīt par tiesību jeb juridiskajiem argumentiem. Tomēr Satversmes tiesa nevar pamatot pilnvarojuma esību ar saviem apsvērumiem par lietderīgāko tiesisko risinājumu konkrētā situācijā. Tādējādi, mūsaprāt, saskatāms, ka Satversmes tiesa šajā gadījumā ir ietiekusies demokrātiski leģitimēta likumdevēja darbības sfērā un aizstājusi likumdevēja apsvērumus par piemērotāko tiesisko regulējumu azartspēļu jomas kontrolei ar savu izpratni par piemērotāko risinājumu konkrētajā situācijā. Uzskatām, ka šāda izšķiršanās ir likumdevēja kompetencē.

Apkopojot iepriekš minēto, uzskatām, ka apstrīdētajā normā noteiktais pamattiesību ierobežojums nav pieņemts, pamatojoties uz likumu, un ka Satversmes tiesa Spriedumā nav sekojusi pašas noteiktajām prasībām par pilnvarojuma skaidrību, kā arī ir ietiekusies likumdevēja kompetencē, izdarot lietderības apsvērumus par piemērotāko tiesisko risinājumu konkrētajā situācijā.

Satversmes tiesas tiesneši

Artūrs Kučs

Gunārs Kusiņš